



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO

Excelentíssimo Senhor Ministro FLÁVIO DINO, Relator na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7791

Agravo Regimental. Tributário. Artigos 1º, 2º, 3º, 4º e 5º da Lei nº 14.317/2022, que alteraram a forma de cálculo da taxa de fiscalização dos mercados de títulos e valores mobiliários, prevista na Lei nº 7.940/1989. Suposta majoração desproporcional dos valores arrecadados com a taxa. Agravo regimental interposto em face de decisão cautelar que determina (i) a destinação à CVM da arrecadação futura da TFMTVM, vedada a retenção da parcela remanescente pelo Tesouro Nacional; (ii) a apresentação, em 20 dias corridos, de plano emergencial de reestruturação de atividade fiscalizatória; (iii) a formulação, em 90 dias, de plano de médio prazo; e (iv) a observância, nos 2 planos, da premissa de disponibilização integral à CVM dos valores arrecadados a título de TFMTVM. Determinações que comprometem o devido processo legal; a consistência e sistematicidade do regime orçamentário previsto na Constituição; e a prioridade política na alocação orçamentária. Impossibilidade de transformação e expansão, de ofício, dos parâmetros da demanda de controle concentrado. Ausência de pedidos impugnando o arranjo administrativo da CVM ou requerendo providências estruturais. O figurino constitucional das taxas não impõe a destinação e muito menos a disponibilização integral dos recursos arrecadados em favor de entidade estatal única. Diferença entre referibilidade e destinação vinculante. A disponibilização efetiva dos recursos depende de uma série de diretrizes complexas de alocação orçamentária, coordenação de interesses públicos e sustentabilidade fiscal. Impactos sistêmicos da decisão. O estabelecimento de precedente fixando dever de disponibilização imediata, ao órgão ou entidade envolvido, de toda a receita de taxas de polícia agravará a crise de rigidez do orçamento público, asfixiando ainda mais a discricionariedade do Poder Executivo na definição de investimentos prioritários. Imposição injustificada e ofensiva de medidas estruturais. Existência de atos normativos recentes de fortalecimento institucional. Pedidos de reconsideração e reforma da decisão. Pedidos subsidiários de dilação do prazo para apresentação do plano emergencial e de modulação, para o exercício de 2027, da destinação vinculante.

O ADOGADO-GERAL DA UNIÃO, no exercício das prerrogativas previstas no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, e com fundamento nos artigos 1.021 e seguintes da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, bem como no artigo 317 do RISTF, vem, respeitosamente, interpor

AGRAVO REGIMENTAL

em face da decisão monocrática proferida em 05/05/2026 (DJe de 06/05/2026) nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7791, por meio da qual foi parcialmente deferido o pedido de medida cautelar formulado na presente ação, pelas razões a seguir expostas.

1. DO CASO DOS AUTOS

1. Trata-se da ação direta de inconstitucionalidade nº 7791, ajuizada pelo Diretório Nacional do Partido Novo, tendo por objeto a *“suspensão dos efeitos dos arts. 1º, 2º, 3º, 4º e 5º da Lei nº 14.317/2022, que majoram e modificam a forma de cálculo da taxa de fiscalização dos mercados de títulos e valores mobiliários previstas na Lei nº 7.940/1989”* (fl 1 da petição inicial).

2. Na petição inicial, a parte autora sustenta, em síntese, que a exação teria perdido sua natureza jurídica de taxa, em razão da alegada desproporcionalidade entre os valores arrecadados e os custos da atividade estatal desempenhada pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

3. Argumenta que, *“nos últimos três anos (2022 a 2024), a Comissão de Valores Mobiliários arrecadou cerca de R\$ 2,4 bilhões, sendo R\$ 2,1 bilhões provenientes de taxas. No entanto, a dotação orçamentária destinada à autarquia, no mesmo período trienal, foi de apenas R\$ 670 milhões, ou seja, quase 1/4 do valor arrecadado e 1/3 do valor recolhido a título de taxa”* (fl. 3 da petição inicial).

4. Aduz que essa desproporção configuraria violação aos artigos 145, inciso II e § 2º; 146, inciso II; 5º, inciso LIV; e 150, inciso IV, da Constituição Federal, notadamente sob o ângulo da referibilidade, da proporcionalidade e da vedação ao confisco.

5. O requerente afirma, ainda, que os valores arrecadados a título de TFMTVM estariam sendo sistematicamente apropriados pelo Tesouro Nacional e utilizados para finalidades alheias à atividade fiscalizatória da CVM, circunstância que, segundo sustenta, estaria promovendo o *“sucateamento”* da autarquia e o desvirtuamento da própria natureza jurídica da exação.

6. Diante disso, formula os seguintes pedidos:

78. Diante de todo o exposto, o Autor requer digne-se V. Exa. deferir o pedido liminar para determinar, cautelarmente:

a) que todo o valor arrecadado a título de taxa de fiscalização da CVM que ultrapasse o orçamento anual destinado à referida autarquia, permaneça em conta apartada e remunerada, do próprio Tesouro Nacional, até o julgamento final da presente ADIN;

79. Pugna-se, ainda:

b) Sejam requeridas informações sobre o mérito da demanda ao Presidente do Senado Federal, nos termos do art. 6º da Lei 9868/99, e a manifestação do Advogado Geral da União e do Procurador Geral da República;

c) No mérito, a confirmação da medida cautelar em sede definitiva, com a declaração da inconstitucionalidade dos arts. 1º, 2º, 3º, 4º e 5º da Lei nº 14.317/2022, bem como, por arrastamento, de todos os demais dispositivos constantes dos artigos questionados da Lei nº 14.317/2022 – ainda que não tratem especificamente do aumento das taxas de poder de polícia –, em razão da interdependência com as partes inconstitucionais uma vez que

regulam instrumentos para operacionalizar a desproporcional majoração do tributo, tal como alterando os contribuintes, periodicidade e forma de seu recolhimento; e

d) reconhecimento da vinculação da receita das taxas destinadas à CVM na devida medida necessária, bem como a impossibilidade de sua utilização para outros fins.

(fls. 26 e 27 da petição inicial)

7. O processo foi distribuído ao Ministro FLÁVIO DINO, que, nos termos do rito previsto no artigo 12 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, solicitou informações ao Presidente do Congresso Nacional e ao Presidente da República, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República. Posteriormente, nos termos do artigo 31, *caput*, da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, proferiu despacho (ID: d9d3e2a2) intimando a Comissão de Valores Mobiliários para, querendo, oferecer parecer ou prestar esclarecimentos.

8. A Presidência da República manifestou-se, preliminarmente, pela inépcia da petição inicial e pelo não conhecimento parcial da ação em relação ao art. 4º da Lei nº 14.317/2022, por ausência de fundamentação individualizada. No mérito, pugnou pela improcedência, sustentando a constitucionalidade das alterações à luz dos princípios da isonomia, da capacidade contributiva e da necessidade de modernização do marco regulatório do mercado de capitais.

9. O Senado Federal pugnou pelo integral desprovimento da ação, destacando que o processo legislativo levou em consideração os princípios da isonomia e da vedação ao confisco, bem como os vetores da livre iniciativa e da livre concorrência, e que as normas impugnadas encontram-se em plena conformidade com o Texto Constitucional.

10. A Comissão de Valores Mobiliários, por sua vez, defendeu a juridicidade das alterações promovidas pela Lei nº 14.317/2022, sustentando que o incremento arrecadatório decorreu da expansão e da diversificação do mercado de capitais, bem como da ampliação dos agentes e atividades submetidos ao poder de polícia da autarquia, e não de desproporção estrutural da taxa de fiscalização. Acrescentou que os recursos necessários ao desempenho institucional da CVM devem ser definidos por meio dos instrumentos constitucionais de planejamento e execução orçamentária, no âmbito da atuação coordenada dos Poderes Executivo e Legislativo.

11. O Advogado-Geral da União manifestou-se pela improcedência dos pedidos, sustentando que a Lei nº 14.317/2022 promoveu necessária atualização da disciplina da Taxa de Fiscalização dos Mercados de Títulos e Valores Mobiliários, com a inclusão de novos agentes e atividades do mercado de capitais e a correção de distorções acumuladas desde 1989. Aduziu que a

legislação concretizou os princípios da capacidade contributiva e da isonomia, ao redistribuir o ônus tributário de forma mais proporcional entre os regulados pela CVM.

12. Argumentou, ainda, que a jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal não exige equivalência matemática estrita entre o valor arrecadado e os custos da atividade fiscalizatória, sendo suficiente relação de razoável equivalência, bem como defendeu a legitimidade do modelo constitucional de centralização orçamentária e da desvinculação parcial das receitas da União (DRU).

13. O Procurador-Geral da República manifestou-se pelo não conhecimento parcial da ação, diante da ausência de impugnação específica dos dispositivos questionados, e, no mérito, pela improcedência do pedido. Sustentou a constitucionalidade da Taxa de Fiscalização dos Mercados de Títulos e Valores Mobiliários (TFMTVM), ressaltando a jurisprudência consolidada desse Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, especialmente a Súmula nº 665, bem como a inexistência de demonstração concreta de desproporcionalidade entre os valores arrecadados e os custos da atividade fiscalizatória exercida pela CVM.

14. Posteriormente, o Relator do caso, Ministro FLÁVIO DINO, convocou audiência pública, realizada em 4 de maio de 2026, destinada à obtenção de subsídios técnicos acerca da matéria, ocasião em que foram debatidos, entre outros pontos, o modelo de financiamento da CVM, a destinação das receitas oriundas da TFMTVM, a incidência da Desvinculação de Receitas da União (DRU), os impactos orçamentários relacionados à atuação da autarquia e os possíveis efeitos decorrentes de eventual redução ou invalidação da exação.

15. Na sequência, em 5 de maio de 2026, o Relator proferiu decisão monocrática, deferindo parcialmente a medida cautelar pleiteada, nos seguintes termos:

ANTE O EXPOSTO, com fundamento nos elementos fáticos e jurídicos acima delineados, defiro, em parte, a medida liminar pleiteada, nos termos do pedido da parte autora e da manifestação da Procuradoria-Geral da República, para determinar:

I. A destinação à Comissão de Valores Mobiliários da arrecadação futura da Taxa de Fiscalização dos Mercados de Títulos e Valores Mobiliários (TFMTVM), com observância do regime constitucional da Desvinculação das Receitas da União (DRU), vedada, quanto à parcela remanescente após a incidência desse instituto, qualquer forma de retenção pelo Tesouro Nacional, assegurando-se a afetação dos recursos à finalidade específica que fundamenta a instituição da exação, mantendo a vinculação e a contraprestação típicas das taxas.

II. A apresentação de Plano Emergencial de Reestruturação da Atividade Fiscalizatória. Fixo o prazo de 20 (vinte) dias corridos para que a União apresente o plano operacional de emergência para o exercício de 2026. Trata-se, aqui, de medidas práticas e pontuais, como mutirões, fiscalizações extraordinárias, atribuição de gratificações temporárias, destinação de aprovados no CNU, julgamentos de processos em horas extras, etc. O documento deverá conter metas definidas, investimentos previstos, ações concretas e resultados esperados, em estrita observância aos parâmetros indicados nesta decisão e organizado nos seguintes quatro eixos estruturantes:

Eixo 1: Atuação repressiva de choque e celeridade processual;

Eixo 2: Recomposição de capital humano e integração tecnológica;

Eixo 3: Inteligência financeira e cooperação interinstitucional; e

Eixo 4: Supervisão preventiva, indústria de fundos e “zonas cinzentas”.

Deverá a União manifestar-se, em igual prazo, sobre a falta de membros na composição do colegiado da CVM e quais são as medidas mitigadoras que estão previstas para que os julgamentos não sejam prejudicados enquanto não se ultima a solução definitiva, dependente da atuação dos Poderes Executivo e Legislativo.

III. A formulação de Plano Complementar de Médio Prazo. As diretrizes, os investimentos e as projeções para os horizontes de médio prazo (exercício de 2027 e anos subsequentes) deverão constar em um Plano Complementar, a ser apresentado posteriormente, em no máximo 90 (noventa) dias corridos.

Deverá a União abordar, de forma estruturada e com indicação de medidas concretas, as cinco necessidades institucionais identificadas pela Comissão de Valores Mobiliários em seus memoriais e reiteradas durante a audiência pública, consistentes: em (i) eliminar gargalos na fiscalização do mercado; (ii) eliminar gargalos nas atividades de gestão interna; (iii) ampliar a prevenção de irregularidades e fraudes com mais tecnologia; (iv) reduzir evasão de servidores; e (v) revisão remuneratória.

IV. A observância de Premissa Orçamentária de Arrecadação Integral. Em um caso e outro (Plano Emergencial e de Médio Prazo, previstos nos itens II e III acima) determino expressamente que seja considerado como disponível para a Comissão de Valores Mobiliários o total da arrecadação da taxa, descontado o montante relativo à DRU, hipótese a ser confirmada posteriormente, quando da apreciação do mérito.

V. Oficie-se ao Excelentíssimo Presidente da República e ao Excelentíssimo Presidente do Congresso Nacional para ciência acerca das dificuldades que a incompletude do Colegiado da CVM, órgão competente para o julgamento dos processos administrativos tem trazido para a missão legal da citada autarquia, consoante informado na Audiência Pública, aumentando riscos no mercado de capitais, notadamente quanto à atuação de organizações criminosas, lavagem de dinheiro, corrupção, entre outros atos ilícitos.

(fls. 37 e 38 do documento eletrônico ID: bbcff014)

16. Diante das implicações financeiras e administrativas que as determinações referidas acima podem acarretar no curto e médio prazo, **a interposição do presente agravo revela-se como única medida disponível para assegurar o devido processo legal; para resguardar a consistência e a sistematicidade do regime constitucional e legal de programação financeira e execução orçamentária da União; e para proteger a autoridade das instâncias políticas para definir alocações orçamentárias.**

17. **Além dos aspectos processuais, orçamentários e financeiros referidos, o presente agravo revela que diversas medidas foram adotadas a partir de janeiro de 2023 em atenção à relevância da CVM e à indispensabilidade de um sistema de fiscalização efetiva do mercado de capitais. Essas medidas afastam a necessidade de uma cautelar que propugna medidas estruturais em prazo exíguo, pois mitigam o risco de perigo na demora.**

2. DAS RAZÕES DO AGRAVO

18. Como visto, a presente ação direta de inconstitucionalidade possui como controvérsia central a alegada incompatibilidade constitucional do nível de tributação determinado pelos artigos 1º a 5º da Lei nº 14.317/2022 com os artigos 145, inciso II e § 2º e 146, inciso II, da Constituição Federal, sob o argumento de que as alterações promovidas na sistemática de cálculo da Taxa de

Fiscalização dos Mercados de Títulos e Valores Mobiliários excederiam os custos da atividade fiscalizatória desempenhada pela Comissão de Valores Mobiliários.

19. Na fundamentação da cautelar, o Ministro Relator observou que realmente há uma discrepância entre o valor arrecadado nos últimos anos a título de TFMTVM e o orçamento disponibilizado à CVM nesse mesmo período. Todavia, considerou que essa diferença não seria indicativa de um problema de sobreoneração do mercado regulado, mas, sim, de um contínuo estrangulamento orçamentário que estaria sendo imposto à CVM, tanto pela destinação inadequada da taxa, quanto pela retenção dos seus recursos pelo Tesouro Nacional, que desfalcariam as atividades preventivas e repressivas da instituição.

20. Na avaliação da cautelar, os princípios constitucionais da legalidade e da eficiência determinam *“a adequada aplicação dos recursos arrecadados no custeio e no aperfeiçoamento de suas atividades-fim, em reversão transparente dos valores recolhidos à proteção do investidor contribuinte e à preservação da própria estabilidade do mercado de capitais”* (fl. 22 da decisão).

21. Sem dúvida, as necessidades de fiscalização do mercado de capitais são crescentes, e o aperfeiçoamento institucional da CVM é medida essencial para viabilizar essa finalidade, tendo sido esses, aliás, alguns dos principais elementos que justificaram a edição da Medida Provisória nº 1.072/2021, convertida na Lei nº 14.317/2022.

22. **Não obstante, o Poder Público federal não foi e não está alheio a esta realidade. Ao contrário, como mais à frente será detalhado, a União vem adotando medidas concretas voltadas ao fortalecimento institucional da CVM, inclusive mediante recomposição progressiva de seu quadro funcional, com a realização de concursos públicos após longo período sem reposição de pessoal e perspectiva de integral preenchimento dos cargos atualmente existentes, além de uma série de iniciativas de redução de evasão e de revisão remuneratória.**

23. Ocorre que, com a devida vênia, a decisão agravada acabou por conferir à controvérsia contornos que ultrapassam o debate originalmente submetido à apreciação dessa Suprema Corte. Para além da discussão concernente à legitimidade da exação tributária à luz das limitações constitucionais ao poder de tributar, a decisão recorrida passou a disciplinar diretamente aspectos relacionados à execução orçamentária da arrecadação da TFMTVM, determinando sua destinação à Comissão de Valores Mobiliários e vedando *“qualquer forma de retenção pelo Tesouro Nacional”*.

24. Paralelamente, impôs à União a formulação de planos emergenciais e estruturais de reorganização administrativa da autarquia, com definição de diretrizes institucionais, medidas de recomposição de pessoal, integração tecnológica, supervisão regulatória e vinculação de receitas públicas à realização de despesas específicas.

25. Assim, tem-se um conjunto abrangente de providências que, sobretudo em sede cautelar, ainda que submetida já a referendo, e sob cognição sumária, acaba por produzir relevantes repercussões sobre a esfera tradicionalmente submetida à atuação coordenada dos Poderes Executivo e Legislativo, em potencial tensão com os princípios da separação dos Poderes, da reserva de administração, da sustentabilidade fiscal e da legalidade orçamentária, o que justifica a reforma imediata do provimento, conforme se demonstrará a seguir.

2.1 *Do comprometimento ao devido processo legal*

26. Em primeiro plano, cumpre destacar que a inicial impugnou recorte normativo específico - artigos 1º a 5º da Lei nº 14.317/2022 - sob o fundamento de que a majoração da TFMTVM seria desproporcional, com pedidos de declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos atacados e de “*reconhecimento da vinculação da receita das taxas destinadas à CVM na devida medida necessária, bem como a impossibilidade de sua utilização para outros fins*” (fl. 27 da petição inicial).

27. O partido requerente **não veiculou questionamentos normativos mais amplos** - concernentes, por exemplo, às leis e atos normativos de alocação, programação ou execução orçamentária - **nem tampouco impugnou contextos administrativos específicos pertinentes à eficiência administrativa da CVM**, não tendo discorrido sobre a existência de gargalos de fiscalização, problemas concretos causados pela insuficiência de investimentos ou carência de servidores na instituição.

28. **Limitou-se a inicial a apresentar um questionamento sobre a pretensão arrecadatória do Estado à luz da lógica do custo-benefício**, e foram esses os parâmetros que nortearam as informações e manifestações produzidas nos autos pelos atores processuais instados a se pronunciar.

29. Não obstante isso, e baseando-se unicamente em elementos de informação recolhidos em audiência pública, a decisão cautelar aqui impugnada diagnosticou um “*quadro inequívoco de atrofia institucional e asfixia orçamentária da Comissão de Valores Mobiliários, em patente contraste com a dimensão e a complexidade do mercado por ela regulado*” (fl. 29 da decisão). A partir disso, determinou a adoção de uma série de providências de caráter estrutural para a ampla revisão do funcionamento administrativo da autarquia, determinando que toda a arrecadação futura da TFMTVM fosse não só destinada, como automaticamente disponibilizada para a CVM.

30. Ressalte-se, ademais, que a decisão ora agravada ampliou a natureza e o escopo da ação, uma vez que o fez dissociada do pedido autoral ou mesmo da natureza da causa de pedir postos na inicial, os quais nitidamente não possuem natureza estrutural. Além disso, mesmo as supostas falhas apontadas em audiência pública em relação à composição orçamentária e institucional da CVM não podem fundamentar o reconhecimento de um processo judicial estrutural. Isso porque um processo estrutural pressupõe a concreta caracterização de grave bloqueio institucional multipolar, implicando violações sistêmicas e persistentes a direitos fundamentais.

31. **De fato, sem que houvesse qualquer oportunidade formal de aditamento da demanda e de apresentação de manifestações complementares, o recorte normativo dos autos foi expandido para incluir a análise de outras normas** (ainda que implicitamente) - como as disposições da LOA que fixam as dotações orçamentárias da CVM; bem como as normas da LDO e da LRF que indicam como devem ser efetuada as diretrizes de contingenciamento e de contingências - **e de contextos administrativos nunca problematizados nos autos**, como gargalos na fiscalização do mercado; gargalos nas atividades de gestão interna; prevenção de irregularidades e fraudes com mais tecnologia; evasão de servidores; e revisão remuneratória do quadro da CVM.

32. **Com todas as vênias, ainda que o controle concentrado de constitucionalidade comporte algum nível de flexibilidade processual quanto à latitude das razões de pedir enunciadas nos autos - fazendo-o à luz da doutrina da causa de pedir aberta -, essa categoria de ações se submete aos princípios gerais do dispositivo, do contraditório e da congruência, o que limita a amplitude das demandas de acordo com o que foi expressamente formulado e justificado pelos requerentes legitimados para acionar a controvérsia constitucional.**

33. Essa imposição decorre da literalidade do microssistema do controle concentrado - artigos 3º, inciso I; e 4º da Lei nº 9.868/1999, que exigem indicação expressa dos princípios

impugnados e apresentação de fundamentação - e da jurisprudência dessa Suprema Corte, que, desenvolvendo os conceitos legais acima referidos, vedou o ajuizamento de ações que impugnem de maneira deficitária o complexo normativo aplicável e considerou ineptas as pretensões de inconstitucionalidade genéricas, desacompanhadas de impugnação específica das normas contestadas, como se vê abaixo:

Direito tributário e outras matérias de direito público. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 8.557/24. Fundo de Desenvolvimento da Infraestrutura Logística do Estado do Piauí (FDI/PI). Aplicação dos recursos no pagamento dos serviços da dívida oriunda de operações de créditos que destinaram recursos para a área de infraestrutura logística. Constitucionalidade. I. Caso em exame 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei nº 8.557/24 do Estado do Piauí, que, alterando a Lei Complementar nº 269/22, teria ampliado a destinação do Fundo de Desenvolvimento da Infraestrutura Logística do Estado do Piauí (FDI/PI), ao possibilitar a aplicação de seus recursos no pagamento dos serviços da dívida oriunda de operações de crédito que destinaram recursos para a área de infraestrutura logística em todo o Estado. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se a lei impugnada, ao possibilitar a citada aplicação de recursos, violou o art. 167, inciso IV, da Constituição Federal ou o art. 136, inciso III, do ADCT. III. Razões de decidir **3. Não se conhece da ação direta de inconstitucionalidade no que diz respeito à alegada violação do art. 167, inciso IV, da Constituição Federal, por ausência de impugnação de todo o complexo normativo. 4. A regra prevista no art. 136, inciso III, do ADCT diz respeito às novas contribuições instituídas pelos estados para o custeio de fundos destinados a investimentos em obras de infraestrutura e habitação, não atingindo a destinação das contribuições que já existiam, como é o caso da contribuição ao FDI/PI.** Afora isso, ainda que seja aplicada à lei questionada, as receitas das contribuições ao FDI/PI continuam teleologicamente vinculadas à finalidade original do fundo. IV. Dispositivo e tese 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente na parte da qual se conhece. Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 167, inciso IV; ADCT, art. 136, inciso III. Jurisprudência relevante citada: ADI nº 2.056/RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 17/8/07. (ADI 7894, Relator: Ministro DIAS TOFFOLI; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em 16/03/2026; Publicação em 18/03/2026; grifou-se);

ADI. Estado do Amazonas (Lei estadual nº 6.463/2023). Proibição do uso da linguagem neutra por órgãos do Poder Público e instituições de ensino estaduais. I. Caso em exame 1. A Lei estadual impugnada proíbe o uso da linguagem neutra em instituições de ensino e repartições públicas estaduais. II. Questão em discussão 2. Sustenta-se a inconstitucionalidade formal do ato legislativo, por usurpação da competência da União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação (CF, art. 22, inc. XXIV). Sob o prisma material, alega-se violação à liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento (CF, art. 206, IV, e 207, § 1º). III. preliminares **3. Ausência parcial de impugnação específica. Embora o diploma normativo impugnado possua alcance geral sobre toda a Administração Pública estadual, a ação direta limita-se a questionar a proibição do uso da linguagem neutra no âmbito do ensino, com ênfase na liberdade de cátedra, no pluralismo de concepções pedagógicas e na competência legislativa da União para estabelecer as bases da educação. Inexiste, portanto, impugnação específica quanto à aplicação da norma a outros espaços ou atividades da Administração, o que impõe o conhecimento parcial da ação. Precedentes no mesmo sentido em ações virtualmente idênticas, ajuizadas pelas mesmas autoras (ADPFs nºs 1158, 1161 e 1165).** IV. Razões de decidir 4. Inconstitucionalidade formal. A proibição do ensino sob perspectiva de gênero mediante legislação estadual configura vício formal insanável, por invadir campo normativo de competência privativa da União (CF, art. 22, XXIV). Questões relativas à definição de conteúdos pedagógicos, abordagens didáticas e diretrizes curriculares pertencem ao domínio das políticas educacionais nacionais e não podem ser restringidas, alteradas ou suprimidas por legislação local. Precedentes. 5. A Constituição Federal consagrou a língua portuguesa como idioma oficial (CF, art. 13). A liberdade de ensinar não é absoluta, encontrando limites nas normas regentes da educação debatidas em espaços públicos, em ambiente democrático, com ampla participação da sociedade e da comunidade científica em geral. O princípio da legalidade, constante do art. 37 da Constituição Federal, condiciona todos os atos oficiais, inclusive nos sistemas de ensino. 6. Qualquer mudança jurídica no ensino do idioma oficial brasileiro, tal como atualmente disciplinado pela União, depende do exercício de sua competência privativa para legislar sobre diretrizes e bases da educação, bem como sobre normas de uso da língua portuguesa editadas em consonância com o art. 13 da Constituição Federal. Esta matéria somente pode ser regulada pelo Congresso Nacional, sendo vedada a edição de leis estaduais ou municipais, contra ou a favor da linguagem neutra em sistemas de ensino. 7. A proteção da infância e os limites pedagógicos à tematização sexual no ensino — vedação à hipersexualização e à adultização das crianças. A sexualidade constitui dimensão natural da experiência humana e pode assumir relevância formativa no ambiente escolar. Seu tratamento, contudo, deve observar critérios pedagógicos de adequação etária, à luz das diretrizes curriculares nacionais e dos princípios constitucionais da educação (CF, art. 206, V e VII). A exposição precoce à erotização, por meio de imagens, discursos ou práticas pedagógicas inadequadas, implica antecipação indevida da maturidade sexual, com potencial comprometimento da formação da identidade, da relação com o próprio corpo e da noção de consentimento, em afronta ao princípio da proteção integral (CF, art. 227; ECA). V – DISPOSITIVO 8. ADI

conhecida em parte e, nessa extensão, julgada procedente.
(ADI 7644, Relator: Ministro FLÁVIO DINO; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em 02/03/2026; Publicação em 10/04/2026; grifou-se).

34. Além disso, a jurisprudência também já afastou a possibilidade de reconhecimento de vícios materiais de inconstitucionalidade em hipótese na qual a impugnação se limitou a suscitar vícios formais:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 1. QUESTÃO DE ORDEM: PEDIDO ÚNICO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE LEI. IMPOSSIBILIDADE DE EXAMINAR A CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 2. MÉRITO: ART. 65 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI 8.429/1992 (LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA): INEXISTÊNCIA. **1. Questão de ordem resolvida no sentido da impossibilidade de se examinar a constitucionalidade material dos dispositivos da Lei 8.429/1992 dada a circunstância de o pedido da ação direta de inconstitucionalidade se limitar única e exclusivamente à declaração de inconstitucionalidade formal da lei, sem qualquer argumentação relativa a eventuais vícios materiais de constitucionalidade da norma.** 2. Iniciado o projeto de lei na Câmara de Deputados, cabia a esta o encaminhamento à sanção do Presidente da República depois de examinada a emenda apresentada pelo Senado da República. O substitutivo aprovado no Senado da República, atuando como Casa revisora, não caracterizou novo projeto de lei a exigir uma segunda revisão. 3. Ação direta de inconstitucionalidade improcedente.
(ADI 2182, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO, Relatora p/ Acórdão: Ministra CÁRMEN LÚCIA; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em 12/05/2010; Publicação em 10/09/2010; grifou-se).

35. **De forma ainda mais pertinente com a presente situação, é relevante anotar que - ao avaliar ação que fora efetivamente proposta com perfil indiscutivelmente estrutural -, o Plenário dessa Suprema Corte já refutou a possibilidade de ampliação, de ofício, do objeto da demanda, como se vê da seguinte ementa:**

DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL PENAL. ILEGITIMIDADE ATIVA DE AMICUS CURIAE PARA PLEITEAR TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. REFERENDO. AMPLIAÇÃO DO OBJETO DA CAUSA PRINCIPAL E CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR DE OFÍCIO. IMPOSSIBILIDADE. NÃO REFERENDO. 1. O amicus curiae não tem legitimidade ativa para pleitear provimento jurisdicional de concessão de medida cautelar em sede de controle abstrato de constitucionalidade. Ilegitimidade de parte reconhecida. **2. Embora no controle abstrato de constitucionalidade a causa de pedir seja aberta, o pedido da inicial deve ser certo e determinado. Impossibilidade de o julgador ampliar o objeto da demanda de ofício.** 3. Medida cautelar referendada na parte em que reconhece a ilegitimidade ativa de terceiro interessado. 4. Não referendo da cautelar quanto à ampliação do objeto da ADPF.
(ADPF 347 TPI-Ref, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO; Relator(a) p/ Acórdão: Ministro ALEXANDRE DE MORAES; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em 18/03/2020; Publicação em 01/07/2020; grifou-se).

36. Ao determinar, contudo, a apresentação de Plano Emergencial de Reestruturação da Atividade Fiscalizatória e de Plano Complementar de Médio Prazo, com definição de premissas orçamentárias, diretrizes administrativas e providências relacionadas à estrutura operacional da autarquia, **a decisão agravada, com a máxima vênia, acabou por introduzir nos autos medidas típicas de litigância estrutural em dimensão que não se encontrava originalmente submetida à apreciação da Corte.**

37. A audiência pública realizada nos autos insere-se legitimamente entre os instrumentos voltados ao aprimoramento da cognição constitucional em sede de controle concentrado. Sua função,

contudo, consiste precipuamente em subsidiar o exame da controvérsia constitucional deduzida pelas partes, não se destinando, em princípio, à ampliação do objeto litigioso originalmente delimitado na petição inicial.

38. Ainda que se considere a possibilidade de um redimensionamento nesse sentido, essa providência não deveria ser implementada de ofício, e dependeria da instauração de contraditório, na linha do artigo 10 do Código de Processo Civil ("*O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício*").

39. A submissão desse tipo de providência estrutural ao requisito do dispositivo não é um capricho formal, mas uma decorrência dos critérios da especificidade e da subsidiariedade, que a melhor doutrina tem tomado como essenciais para legitimar esse tipo de atuação judicial, como exemplificado a seguir:

Dito isso, propomos que, no Brasil, sejam aceitas ações estruturais que tratem de graves, sistemáticas e específicas violações aos direitos fundamentais de um grupo vulnerável ou minoritário, devendo o Judiciário atuar subsidiariamente, diante da contínua inércia do Poder Público. (...)

O segundo critério é a especificidade. Devem-se priorizar violações aos direitos fundamentais bem delimitadas, em que seja possível identificar um grupo específico – ainda que a totalidade de seus membros não seja identificável –, a localidade em que ocorre e um recorte da realidade que seja factível de apreciação judicial. Ações genéricas dificultam uma intervenção judicial efetiva e um monitoramento adequado, além de facilitar a resistência do Executivo (SHARP, 1999, p. 163-164). **O pedido da ação estrutural deve ser bem delimitado, pois pedidos muito amplos dificultam a atuação do Judiciário e um enfrentamento adequado do problema** (ASSESSOR 02, 2023). O critério da especificidade contribui para evitar ações que questionam, genericamente, toda a política nacional de habitação, de saúde, de moradia ou de educação.

(...)

Por último, **o quinto critério, de grande relevância e diretamente ligado ao anterior, é a subsidiariedade da intervenção judicial.** Idealmente, litígios estruturais não devem ser resolvidos no Judiciário. São problemas que estão no âmbito de competência do Executivo e do Legislativo e, por conseguinte, deveriam ser por eles identificados e solucionados. A sua judicialização é um sinal de que os outros Poderes falharam em suas atribuições e precisam do auxílio do Judiciário para reajustar a sua atuação e cumprir com suas obrigações constitucionais (FLETCHER, 2004, p. 1629-1631).

(...)

Portanto, para evitar uma banalização das ações estruturais, é preciso que o STF e o Judiciário como um todo levem a sério o seu papel subsidiário e não aceitem a ação quando houver outro recurso efetivo para tratar do problema. (...)

(...) **é importante ressaltar que o autor da ação não deve alegar, genericamente, a insuficiência das outras instâncias judiciais.** Como regra geral, o STF não é a instância que deve julgar ações estruturais (FACHIN, 2018, p. 229). Processos desse tipo devem chegar ao Judiciário, quando necessário, mediante Ação Civil Pública. Por isso, para levar um problema local ao STF, é preciso demonstrar as tentativas prévias de resolução, o resultado insatisfatório da tutela judicial obtida e os indícios de que os magistrados competentes não estão dispostos a questionar a atuação do Poder Público.

(SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; e FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Decidindo quando intervir: critérios para identificar ações estruturais prioritárias In Revista Estudos Institucionais, v. 10, n.2, 2024)

40. Portanto, **ao expandir oficiosamente o objeto da presente demanda para além dos dispositivos impugnados pelo autor, reconfigurando drasticamente o perfil da controvérsia para transformá-la em uma perquirição ampla sobre a eficácia do atual arranjo financeiro e**

administrativo da CVM, a decisão agravada desconsiderou importantes padrões do devido processo legal, razão pela qual merece reforma, sobretudo quanto aos itens (ii) e (iii) do seu dispositivo.

2.2 Riscos para a consistência dos regimes constitucionais de alocação orçamentária e de sustentabilidade fiscal

41. Conforme delineado acima, a decisão recorrida acabou deslocando progressivamente o eixo da controvérsia para temática relacionada à forma de execução orçamentária da taxa, à programação financeira da União, e não somente da CVM, e à própria condução administrativa da autarquia reguladora, transcendendo o debate acerca da validade constitucional da exação tributária para alcançar a dinâmica de elaboração, execução e compatibilização do orçamento público federal.

42. Esse reposicionamento traz um **risco relevante para a consistência dos regimes constitucionais de alocação orçamentária e de sustentabilidade fiscal: o de fixação de um precedente que transforme as taxas em tributos de destinação e disponibilidade vinculante**.

43. Nesse ponto, cumpre reiterar premissa já assentada na jurisprudência dessa Suprema Corte: embora as taxas constituam tributos vinculados quanto ao respectivo fato gerador, não decorre da Constituição, como regra geral, exigência de correspondência necessária entre a integralidade da arrecadação da exação e a execução direta de despesas pelo órgão arrecadador.

44. Ao julgar a ADI 5564, esse Supremo Tribunal Federal assentou que, “*Embora tributo vinculado quanto ao fato gerador, a Carta Magna determina a arrecadação de taxa com destinação vinculada apenas na hipótese do art. 98, § 2º. 5*” (ADI 5564, Relatora: Ministra ROSA WEBER, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgado em 21/06/2022, Publicado em 01/07/2022).

45. Posteriormente, ao examinar a ADI 6145, o Plenário da Corte reiterou esse entendimento, consignando expressamente que “*A taxa, embora tributo vinculado quanto ao fato gerador, não possui destinação vinculada. A Constituição da República determina a arrecadação de taxa com destinação vinculada apenas na hipótese do art. 98, § 2º*” (ADI 6145, Relatora: Ministra ROSA WEBER, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgado em 14/09/2022, Publicado em 24/10/2022).

46. **A jurisprudência constitucional distingue, portanto, (i) a vinculação material do fato gerador da taxa à atividade estatal desenvolvida; (ii) da vinculação orçamentária absoluta da receita arrecadada, de modo que eventuais controvérsias relacionadas à programação financeira ou à execução orçamentária da arrecadação não se confundem, automaticamente, com a validade constitucional da própria relação jurídico-tributária.**

47. Essa compreensão é corroborada pela orientação firmada no julgamento do RE 138284, ocasião em que o Ministro CARLOS VELLOSO registrou que “(...) *se o produto da arrecadação for desviado de sua exata finalidade, estará sendo descumprida a lei, certo que uma remota possibilidade do descumprimento da lei não seria capaz, evidentemente, de torná-la inconstitucional*” (RE 138284, Relator: Ministro CARLOS VELLOSO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgado em 01/07/1992, Publicado em 28/08/1992).

48. Na mesma direção, ao apreciar o RE 566007 em sede de repercussão geral, essa Suprema Corte assentou que eventual controvérsia acerca da desvinculação ou da destinação da receita tributária não implica, automaticamente, invalidade da relação jurídico-tributária correspondente. Confira-se:

DIREITOS CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO – DRU. ART. 76 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. AUSÊNCIA DE CORRELAÇÃO ENTRE A ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE DA DRU E O DIREITO À DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIA PROPORCIONAL À DESVINCULAÇÃO. ILEGITIMIDADE PROCESSUAL. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. A questão nuclear deste recurso extraordinário não é se o art. 76 do ADCT ofenderia norma permanente da Constituição da República, mas se, eventual inconstitucionalidade, conduziria a ter a Recorrente direito à desoneração proporcional à desvinculação das contribuições sociais recolhidas. 2. **Não é possível concluir que, eventual inconstitucionalidade da desvinculação parcial da receita das contribuições sociais, teria como consequência a devolução ao contribuinte do montante correspondente ao percentual desvinculado, pois a tributação não seria inconstitucional ou ilegal, única hipótese autorizadora da repetição do indébito tributário ou o reconhecimento de inexistência de relação jurídico-tributária.** (...) 4. Negado provimento ao recurso extraordinário.

(RE 566007, Relatora: Ministra CÁRMEN LÚCIA, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgado em 13/11/2014, Publicado em 11/02/2015, grifou-se)

49. **À luz dessas premissas, infere-se que o uso da categoria constitucional das taxas não compromete a totalidade da arrecadação com a atividade estatal desenvolvida, nem exige execução automática, integral e imediata da totalidade da arrecadação da taxa em favor da CVM.**

50. **O que existe é uma demanda de referibilidade contraprestacional, que, apesar de importante, não tem sentido estrito ou matemático, porque a disponibilização efetiva dos**

recursos arrecadados submete-se a uma série de decisões alocativas intermediárias, sendo afetada, também, por outras normas do arcabouço orçamentário-financeiro.

51. E é justamente sob essa perspectiva que surgem as repercussões institucionais da decisão agravada.

52. **A execução orçamentária da União não se desenvolve sob a lógica monotônica de disponibilidade automática e integral da arrecadação em favor de cada órgão ou entidade arrecadadora.** O sistema constitucional orçamentário estrutura-se sobre mecanismos de coordenação fiscal voltados à preservação das metas de resultado primário, à observância dos limites globais de despesas e à compatibilização entre múltiplas políticas públicas.

53. Nesse contexto, mesmo receitas legalmente vinculadas permanecem submetidas às regras gerais de programação financeira, limitação de empenho, contingenciamento e gestão fiscal aplicáveis ao conjunto da Administração Pública Federal.

54. **Também não se pode confundir a preservação da vinculação legal da receita com obrigação de execução integral da arrecadação no mesmo exercício financeiro: o próprio ordenamento jurídico admite acomodação intertemporal da utilização de receitas vinculadas,** preservada sua destinação legal, nos termos do artigo 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

55. Nesse sentido, **a circunstância de parcela da arrecadação da TFMTVM submeter-se aos mecanismos ordinários de programação financeira e execução orçamentária da União não autoriza concluir, por si só, pela ocorrência de desvio de finalidade da receita, apropriação definitiva de valores pelo Tesouro Nacional ou ruptura da relação de referibilidade.**

56. A Secretaria de Orçamento Federal, ao prestar informações nos presentes autos, esclareceu com precisão que **a não disponibilização integral da arrecadação da TFMTVM à CVM não decorre de opção discricionária do Tesouro Nacional nem de esvaziamento da finalidade da taxa, mas da incidência de arcabouço fiscal e orçamentário complexo, de**

natureza constitucional e legal, que impõe mecanismos de alcance global sobre o Orçamento Geral da União (Nota Técnica SEI nº 623/2026/MPO):

7. Pela leitura do teor da decisão, quanto aos quesitos concernentes à TFMTVM, o comando jurisdicional pauta-se na premissa de que a “arrecadação bilionária [da TFMTVM] vem sendo retida em aproximadamente 70% e destinada ao Caixa Único do Tesouro Nacional, restando à Comissão de Valores Mobiliários cerca de 30% do montante arrecadado junto aos próprios entes supervisionados para a consecução e o financiamento de sua atividade finalística”.

8. Sem prejuízo do respeito ao entendimento esposado, cumpre esclarecer que **a não disponibilização integral da arrecadação da TFMTVM à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) não decorre de opção discricionária isolada do Tesouro Nacional – ou qualquer outro órgão e outra instância deliberativa orçamentária e financeira –, tampouco de esvaziamento da finalidade da taxa, mas sim da incidência de um arcabouço fiscal e orçamentário complexo, de natureza constitucional e legal, que impõe mecanismos de alcance global sobre o Orçamento Geral da União.**

9. Nesse contexto, a TFMTVM, a despeito de sua natureza de taxa vinculada, integra o conjunto das receitas públicas da União, submetendo-se às regras gerais de programação e gestão fiscal, inclusive às disposições da Lei nº 4.320/1964, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Regime Fiscal Sustentável (Lei Complementar nº 200/2023). **A vinculação legal da receita não implica, por si só, obrigatoriedade de execução integral da despesa correspondente, tampouco afasta a aplicação dos instrumentos de ajuste fiscal previstos no ordenamento vigente.**

10. **A obrigação de alocar toda a receita vinculada no âmbito da CVM contrasta diretamente com a diretriz estabelecida no § 2º do art. 1º da Lei Complementar nº 200/2023, de que “a política fiscal da União deve ser conduzida de modo a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, prevenindo riscos e promovendo medidas de ajuste fiscal em caso de desvios, garantindo a solvência e a sustentabilidade intertemporal das contas públicas”.** Ora, ao obrigar a aplicação de toda receita arrecadada independente de avaliação da necessidade de gastos do órgão, e ainda da comparação entre esse órgão, suas políticas públicas e todas as demais políticas públicas a serem providas pelo Estado, o espaço para ajuste das contas fica reduzido.

(...)

12. Ressalte-se que, embora a decisão pareça enfatizar a premissa argumentativa na alocação de recursos em reserva de contingência financeira, **seu alcance prático revela-se com potencial mais amplo, ao afastar, ainda que implicitamente, a incidência dos mecanismos ordinários de controle orçamentário e financeiro, como contingenciamentos, bloqueios e limitações de empenho e movimentação financeira. Tal efeito é particularmente grave, pois excepciona a CVM do regime fiscal geral e fragiliza instrumentos centrais de gestão macrofiscal.**

13. De forma complementar, assevera-se que **a autonomia administrativa e financeira das autarquias especiais, como a CVM, não se confunde com excepcionalização ao regime fiscal e orçamentário constitucionalmente instituído.** A autonomia deve ser exercida no interior dos limites definidos pela Lei Orçamentária Anual, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pelos atos de programação orçamentária e financeira, os quais se subordinam às metas de resultado fiscal e aos limites individualizados de despesas primárias aplicáveis a todo o Poder Executivo federal.

14. Dessa forma, **a diferença observada entre o montante arrecadado pela TFMTVM e os recursos efetivamente disponibilizados à CVM não decorre de retenção arbitrária, mas da necessidade de compatibilização entre a execução das despesas vinculadas e o cumprimento das regras fiscais de alcance geral, sob pena de comprometimento da sustentabilidade fiscal e da execução de outras políticas públicas igualmente relevantes.** (grifou-se).

57. **Decorre dessas premissas que a eventual manutenção de recursos vinculados em reserva de contingência financeira constitui mecanismo inerente à própria dinâmica constitucional de gestão orçamentária e de sustentabilidade fiscal, sem alteração da destinação legal da arrecadação.**

58. **Ao contrário das premissas adotadas na decisão cautelar, é importante frisar que não há apropriação definitiva pelo Tesouro Nacional nem descaracterização da finalidade legal da receita: os recursos permanecem identificados segundo sua origem e submetidos ao regime geral de**

gestão orçamentária, **inclusive quanto à possibilidade de utilização em exercícios subsequentes, observadas as regras fiscais pertinentes.**

59. A esse respeito, a mesma Secretaria de Orçamento Federal (Despacho 61150062) elucidou que **os recursos assim classificados não são aplicados em despesas diversas às suas finalidades legais e que os valores não executados formarão parte do superávit financeiro das respectivas fontes para o exercício seguinte,** podendo ser utilizados pelo próprio órgão ou entidade correspondente. Confira-se:

3. Outro quesito relevante a ser ponderado consiste no fato de que **os recursos de receitas próprias e vinculadas alocados em reserva de contingência financeira não são aplicados em despesas diversas às suas finalidades legais.** Nos termos do art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. Dessa forma, o ordenamento prescreve vedação da destinação desses recursos para cobertura de despesas estranhas à finalidade legalmente estabelecida. Nesse contexto, o código de fonte/destinação de recursos funciona como um elo com a despesa orçamentária, norteando as despesas e ações nas quais tais recursos podem ser aplicados, de modo que, mesmo classificados em reserva, os recursos mantêm a identificação de sua origem vinculada.

4. Com efeito, **os recursos em reserva de contingência eventualmente não executados durante o respectivo exercício financeiro formarão parte do superávit financeiro das respectivas fontes de recursos para o exercício seguinte, podendo ser utilizados pelo órgão ou entidade correspondente caso o cenário fiscal e os normativos fiscais vigentes assim permitam.** Durante o exercício financeiro, a Reserva de Contingência pode ser utilizada, nos termos do disposto nas Leis Orçamentárias Anuais, para abertura de créditos suplementares, observadas as regras fiscais vigentes.

60. No mesmo contexto, cumpre também registrar os esclarecimentos prestados pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento e Orçamento acerca das **repercussões da decisão agravada** sobre os mecanismos ordinários de programação financeira e execução orçamentária da União, em especial sobre o contingenciamento orçamentário e a reserva de contingência financeira, institutos cuja distinção se revela relevante para a adequada compreensão dos efeitos decorrentes da vedação de *"qualquer forma de retenção pelo Tesouro Nacional"* (Informações nº 00047/2026/CONJUR-MPO/CGU/AGU):

17. O § 10 do art. 165 da Constituição proclama que “a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”. Acontece que o inciso I do § 11 do mesmo artigo constitucional, logo em seguida, prevê que “o disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias (...) subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais” (grifou-se).

18. Em outras palavras, as programações orçamentárias são, em regra, de execução obrigatória, “com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”. Tal obrigatoriedade, porém, cede ante o dever constitucional e legal de cumprimento das metas fiscais e dos limites de despesas.

19. Pois bem, a limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento) é instrumento a ser adotado, obrigatoriamente, pelos gestores públicos, a fim de conduzir o resultado primário ou nominal à meta estabelecida pela lei de diretrizes orçamentárias. Nesse sentido é a previsão do caput do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal:

(...)

20. Como se vê, o contingenciamento é ato administrativo vinculado e há de ser executado no âmbito de todos os poderes e órgãos autônomos da União (CVM, por óbvio, incluída). Numa frase: o contingenciamento é para todos. Trata-se de dever constitucional e legal do qual a CVM não pode, validamente, esquivar-se.

21. É certo que há despesas imunes ao contingenciamento, mas referida imunidade advém de expressa previsão legal (§ 2º do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal). O rol taxativo dessas despesas, para o ano de 2026, encontra-se no

Anexo III da Lei nº 15.321, de 31 de dezembro de 2025 - Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2026.

22. Ademais, o art. 29 da LDO de 2026 proíbe, expressamente, a criação de novas despesas obrigatórias. Veja-se: (...)

25. A referência na decisão judicial a “qualquer forma de retenção” conduz à leitura de que o STF determinou, inclusive, a liberação de recursos em reserva de contingência.

26. Embora os nomes realmente confundam, a alocação de recursos em reserva de contingência é, substancialmente, diversa do contingenciamento orçamentário. Enquanto este significa a limitação de empenho e movimentação financeira prevista no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (e de que as despesas obrigatórias estão a salvo), aquela trata de dotações orçamentárias aprovadas pelo Congresso Nacional na lei orçamentária anual.

27. Tendo em vista a dinâmica da execução orçamentária, entende por bem o Poder Legislativo alocar alguns valores em reserva de contingência, a fim de permitir que outras despesas primárias sejam executadas (não com as receitas vinculadas, que fique claro). Isso se dá porque, conforme mandamento do § 2º do art. 165 da Constituição, a lei de diretrizes orçamentárias, ao estabelecer as diretrizes de política fiscal, “em consonância com trajetória sustentável da dívida pública”, fixa metas de resultado a serem, obrigatoriamente, alcançadas.

28. Então, em vez de se ter uma vultosa dotação orçamentária que não poderá ser executada em curto período, decide o Congresso Nacional que parte dos recursos serão alocados em “reserva de contingência”. Isso destrava outras despesas primárias que, do contrário, não seriam executadas, em razão das metas de resultado primário e dos limites de gastos previstos na Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023.

29. Assim, a alocação de recursos orçamentários em reserva de contingência tem por finalidade prestigiar o princípio constitucional da eficiência.

30. Nesse cenário, ao proibir “qualquer forma de retenção pelo Tesouro Nacional” e determinar “que seja considerado como disponível para a Comissão de Valores Mobiliários o total da arrecadação da taxa”, a decisão do STF afasta também a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2026. Não só afasta, mas reescreve a lei, procedendo a remanejamento orçamentário que o inciso VI do art. 167 da Constituição expressamente veda. (grifou-se)

61. Como se vê, as determinações agravadas produzem consequências graves para o regime orçamentário e financeiro previsto na Constituição. A primeira, de sentido sistêmico, deriva da introdução, por via judicial, de despesa obrigatória não prevista nos instrumentos normativos de natureza orçamentária, que posteriormente pode vir a ser estendida a outras unidades cuja atuação seja custeada por taxas de polícia. A segunda, de cunho gerencial, é decorrente do impacto fiscal da decisão liminar para a administração global das políticas públicas previstas no orçamento.

62. Segundo dados do Ministério do Planejamento e Orçamento, a arrecadação estimada da TFMTVM em 2026 alcançaria cerca de R\$ 960 milhões, o que exigiria o remanejamento de aproximadamente R\$ 560 milhões da reserva de contingência para a CVM, comprometendo recursos destinados a outras políticas públicas:

Conforme registrou a SOF/MPO, a previsão mais recente de arrecadação da TFMTVM em 2026 é de quase R\$ 960 milhões. Considerando esses valores e as dotações orçamentárias atuais da CVM, aproximadamente R\$ 560,3 milhões haveriam de ser retirados da reserva de contingência. Seriam, portanto, R\$ 560,3 milhões a serem retirados de outras políticas públicas tão ou mais relevantes e urgentes. (...) Ademais, o potencial multiplicador da demanda é ainda mais expressivo. Tal como a TFMTVM, há numerosas outras fontes de receitas vinculadas. Segundo a SOF/MPO, “no PLOA-2026 foram alocados aproximadamente R\$ 31,9 bilhões de recursos em reserva de contingência financeira no âmbito dos órgãos do Poder Executivo, relativo a fontes próprias e vinculadas de diversas unidades orçamentárias” (grifou-se). Caso o STF acate a tese de que as receitas vinculadas não de ficar, necessária e totalmente, disponíveis em cada exercício financeiro, isso geraria uma compressão bilionária de outras despesas primárias.

63. Portanto, ao vedar *"qualquer forma de retenção pelo Tesouro Nacional"* e determinar, na prática, a disponibilização integral da arrecadação da TFMTVM à CVM, a decisão agravada acaba por produzir efeitos concretos sobre a própria dinâmica constitucional de execução orçamentária da União, na medida em que a implementação das medidas determinadas pressupõe, inevitavelmente, rearranjos na programação financeira e na alocação das despesas públicas regularmente aprovadas no âmbito da Lei Orçamentária Anual de 2026.

64. É relevante reiterar que a LOA e a LDO de 2026 não foram impugnadas e não integram o objeto litigioso. Mesmo que a decisão ora agravada não afaste sua incidência, ela contraditoriamente impossibilita sua aplicação. Isso porque as determinações constantes da decisão agravada produzem efeitos diretos e concretos sobre a execução desses diplomas, restringindo, em relação à CVM, a incidência dos mecanismos de programação financeira, limitação de empenho e compatibilização fiscal neles previstos.

65. Nesse contexto, a decisão recorrida colide com o disposto no artigo 167, inciso VI, da Constituição Federal, que veda a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro sem prévia autorização legislativa.

66. O inciso I do § 11 do artigo 165 da Constituição, por sua vez, reforça essa conclusão ao subordinar a execução obrigatória das programações orçamentárias ao cumprimento das metas fiscais e dos limites de despesas estabelecidos pelo ordenamento constitucional e legal, o que afasta a possibilidade de execução orçamentária dissociada do regime fiscal vigente:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019\)](#). [\(Produção de efeito\)](#). [\(Vide ADI 7697\)](#).

§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019\)](#). [\(Produção de efeito\)](#)

I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;

(...)

Art. 167. São vedados:

(...)

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

67. O resultado prático desse contexto é que normas contidas na LOA e na LDO, aprovadas pelo Congresso Nacional no exercício de sua competência constitucional orçamentária, são afastadas

em seus efeitos sem que sua validade tenha sido submetida à apreciação própria do controle concentrado de constitucionalidade.

68. Nesse sentido, ganha relevo a vedação expressa contida no artigo 29, inciso II, da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026 (Lei nº 15.321/2025), que proíbe a criação de novas despesas obrigatórias, ainda que limitadas ao respectivo exercício financeiro:

Art. 29. Além das vedações previstas nos [arts. 21, 38 e 42 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), fica vedado em 2026:

I - ampliação, prorrogação ou extensão do gasto tributário, exceto o que consta do item IV do Anexo II desta Lei;

II - criação de novas despesas obrigatórias, ainda que limitadas ao exercício de 2026, exceto o que consta do Anexo III desta Lei; e

III - criação de quaisquer espécies de fundos para financiamento de políticas públicas.

Parágrafo único. As vedações previstas neste artigo não se aplicam no caso de calamidade pública de cunho nacional, reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos da [Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#).

69. **Ao determinar que a integralidade da arrecadação da TFMTVM seja considerada disponível à CVM e ao vedar qualquer forma de retenção, a decisão agravada institui, na prática, um regime excepcional de execução orçamentária em favor da autarquia, afastando a incidência dos mecanismos gerais de limitação de empenho e movimentação financeira aplicáveis às demais despesas primárias.**

70. Mais do que isso, **dado o "valor de farol" das decisões tomadas em sede de controle concentrado, o estabelecimento de precedente fixando dever de disponibilização imediata, ao órgão ou entidade envolvido, de toda a receita de taxas de polícia agravará a crise de rigidez do orçamento público, asfixiando ainda mais a discricionariedade do Poder Executivo na definição de investimentos prioritários**, porque estimulará a multiplicação de demandas semelhantes de outras instituições, que reclamarão o acesso livre a todos os recursos recolhidos para o custeio de reestruturações administrativas.

71. Esse quadro conflitivo se projeta com preocupação sobre o princípio da separação dos Poderes, na medida em que a LOA e a LDO expressam escolhas alocativas legitimamente realizadas no âmbito do processo orçamentário democrático pelos Poderes Executivo e Legislativo.

72. Como cediço, o processo orçamentário encerra uma cadeia decisória de natureza eminentemente democrática, voltada à definição de prioridades públicas e à compatibilização de demandas estatais concorrentes em cenário de recursos necessariamente escassos, envolvendo a elaboração da proposta pelos órgãos técnicos competentes, sua consolidação no âmbito do Poder Executivo, o encaminhamento pelo Presidente da República e a deliberação do Congresso Nacional.

73. A Constituição da República atribui ao Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e a condução da programação financeira da União, ao passo que compete ao Poder Legislativo deliberar acerca da alocação das despesas públicas e da definição das prioridades orçamentárias do Estado. Portanto, a interferência judicial nesse processo, ainda que eventualmente orientada por finalidade institucional legítima, repercute diretamente sobre escolhas alocativas formuladas pelos Poderes constitucionalmente responsáveis pela condução da política fiscal e orçamentária do Estado.

74. Não por outra razão, esse Supremo Tribunal Federal tem atuado com bastante prudência e deferência na avaliação de eventuais insuficiências orçamentárias, como ilustrado abaixo:

DIREITO CONSTITUCIONAL FINANCEIRO. FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. ANEXO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA – LEI 13.255/2016). CONTROLE FORMAL E MATERIAL. POSSIBILIDADE. JURISPRUDÊNCIA FIXADA A PARTIR DO JULGAMENTO DA ADI 4.048/DF. PROCESSO LEGISLATIVO. LEGITIMIDADE ATIVA DA ENTIDADE POSTULANTE, DIANTE DA HOMOGENEIDADE DE SEUS MEMBROS, A REPRESENTATIVIDADE NACIONAL E A PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE A IMPUGNAÇÃO E OS FINS INSTITUCIONAIS DA ASSOCIAÇÃO REQUERENTE (Anamatra). ALEGAÇÃO DE OFENSA À CLÁUSULA PÉTREA DA SEPARAÇÃO DE PODERES (CRFB/1988, ART. 2º C/C ART. 60, § 4º). AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO PAUTADA EM DOIS FUNDAMENTOS: A) O CASO É DE TÍPICA ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO; E B) ATENDIMENTO AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO, COM RESPEITO À INICIATIVA DE PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA, DESEMPENHADA EM CONSONÂNCIA COM A AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DA JUSTIÇA DO TRABALHO (CRFB/1988, ART. 99). LEGÍTIMO CONTROLE ORÇAMENTÁRIO PELO PODER LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DO ABUSO DO PODER DE EMENDA. INOCORRÊNCIA DE DESVIO DE FINALIDADE OU DE DESPROPORCIONALIDADE. CONFIGURAÇÃO DE CENÁRIO DE CRISE ECONÔMICA E FISCAL. CORTES ORÇAMENTÁRIOS EM DIVERSOS PODERES E POLÍTICAS PÚBLICAS. AUSÊNCIA, NO CASO SUB EXAMINE, DE CAPACIDADE INSTITUCIONAL DO PODER JUDICIÁRIO PARA PROMOVER, EM SEDE DE CONTROLE ABSTRATO, A COORDENAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA COM O PLANO PLURIANUAL (PPA) E AS RESPECTIVAS LEIS DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO'S). O RELATÓRIO DA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO (CMO) DO CONGRESSO NACIONAL NÃO VINCULA, POR SI SÓ, A APRECIÇÃO DAS CASAS LEGISLATIVAS DO PARLAMENTO FEDERAL. POSTURA DE DEFERÊNCIA JUDICIAL EM RELAÇÃO AO MÉRITO DA DELIBERAÇÃO PARLAMENTAR. APELO AO LEGISLADOR QUANTO A EVENTUAL ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES OU ESPECIAIS DURANTE A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO EXERCÍCIO (CRFB/1988, ART. 99, § 5º). PEDIDO DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) CONHECIDO E, NO MÉRITO, JULGADO IMPROCEDENTE. 1) A separação dos poderes, sob o enfoque da pré-compreensão das funções institucionais e constitucionais proporciona a interpretação de que a atividade de "fixar" – isto é, de "deliberar acerca" e "definir" – o orçamento corresponde a uma das típicas atribuições do Poder Legislativo na seara do Estado Democrático de Direito (CRFB/1988, art. 1º). 2) **O Poder Judiciário, não obstante ostente iniciativa de encaminhamento da proposta orçamentária que lhe é própria, não interdita, do ponto de vista formal, que o controle sobre essa iniciativa constitucionalmente consagrada seja realizado, de modo autônomo, em sede parlamentar.** 3) **A separação de poderes, conquanto cláusula pétrea, não sofreu violação nesta ação direta (CRFB/1988, art. 2º c/c art. 60, § 4º). Primeiramente, porque a hipótese normativa impugnada (o Anexo IV da LOA/2016) constitui-se como típica manifestação do Poder Legislativo a respeito de proposição legislativa submetida à discussão parlamentar. Em segundo lugar, na situação legislativa ora em apreço, as normas procedimentais do devido processo legislativo (procedural due process of law) foram devidamente atendidas – vale dizer: houve observância da iniciativa da proposição legislativa, em estrito respeito formal à autonomia administrativa e financeira da Justiça do Trabalho (CRFB/1988, art. 99).** 4) O “controle material” de espécies legislativas orçamentárias corresponde a uma tendência recentemente intensificada na jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal (STF), consoante se verifica do excerto extraído da ementa do acórdão da ADI 4.048/DF, Rei Min Gilmar Mendes: “II – CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade.” 5) **O controle orçamentário pelo legislativo funda-**

se num corpo de normas que é, a um só tempo, “estatuto protetivo do cidadão -contribuinte” e “ferramenta do administrador público e de instrumento indispensável ao Estado Democrático Direito para fazer frente a suas necessidades financeiras”. 6) O relatório da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional, mercê de ostentar confessadamente, motivação ideologicamente enviesada, não vincula, per si, a apreciação pelas Casas Legislativas do Parlamento Federal. 7) O abuso do poder de emenda, assim como do descumprimento das premissas de proporcionalidade (ou de razoabilidade), não podem ser acolhidos quando suscitados de forma genérica, diante da ausência de impugnação específica e adequada dos requisitos normativos reveladores desses excessos invocados – em quaisquer das tradições teóricas sustentadas (seja a do desvio do poder, seja a da proporcionalidade, ou ainda a da razoabilidade). 8) O desvio de finalidade tem como referência conceitual a ideia de deturpação do dever-poder atribuído a determinado agente público que, embora atue aparentemente dentro dos limites de sua atribuição institucional, mobiliza a sua atuação à finalidade não imposta, ou não desejada pela ordem jurídica, ou pelo interesse público. 9) O abuso parlamentar não se configura, sob o ângulo da principiologia dos subprincípios da proporcionalidade (necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito), quando imposta a redução do orçamento público destinado a órgãos e programas orçamentários, em decorrência de crise econômica e fiscal. 10) O cenário de crise econômica e fiscal é exemplificado por dados ilustrativos, constantes dos autos, no sentido de que: “Entre os programas que tiveram as suas dotações reduzidas deste ano para o próximo estão o Minha Casa, Minha Vida (de R\$ 14 bilhões para R\$ 4,3 bilhões) e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego — Pronatec (de R\$ 4 bilhões para R\$ 1,6 bilhão). Por outro lado, o Bolsa-Família, que teve sua redução defendida pelo relator, terá R\$28,1 bilhões -acréscimo de R\$ 1 bilhão em relação a 2015. Os cortes de gastos nos órgãos federais foram feitos em relação à proposta original do Executivo e envolvem principalmente as despesas de custeio. Os gastos com pessoal, por exemplo, passaram de R\$ 287,5 bilhões para R\$ 277,3 bilhões. Todos os três Poderes, além do Ministério público, foram afetados. No caso mais extremo, o do Judiciário, os cortes atingiram 20% do custeio. Apenas os Ministérios da Educação e da Saúde terão mais dinheiro disponível, devido à destinação de emendas individuais de deputados e senadores. O fundo partidário também recebeu dotação extra durante a tramitação da LOA, mas será menor em 2016 do que foi em 2015. A meta de superávit de R\$ 30,5 bilhões vale para todo o setor público nacional, incluindo estados e municípios. Para a União, a economia para pagamento da dívida deverá ser de R\$ 20 bilhões. O projeto original do Orçamento, que o Executivo entregou ao Congresso em agosto, previa um déficit fiscal equivalente aos mesmos R\$ 30,5 bilhões.” 11) **A Jurisdição Constitucional, em face da tessitura aberta de conformação legislativa prevista pelo inciso I do § 3º do art. 166 da CRFB/1988, não detém capacidade institucional automática ou pressuposta e não pode empreender, no âmbito do controle abstrato, a tarefa de coordenação entre o Plano Plurianual (PPA) e as respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO’s) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA’s).** 12) **Conseqüentemente, diante da ausência de abusividade, deve-se declarar que a função de definir receitas e despesas do aparato estatal é uma das mais tradicionais e relevantes do Poder Legislativo, impondo-se ao Poder judiciário, no caso, uma postura de deferência institucional em relação ao debate parlamentar, sob pena de indevida e ilegítima tentativa de esvaziamento de típicas funções institucionais do Parlamento.** 13) A Justiça do Trabalho entendida enquanto serviço público estratégico e de típica concreção da soberania e da cidadania (CRFB/1988, art. 1º, caput, incisos I e II) para a materialização do direito fundamental do acesso à Justiça, mercê de se defrontar com severo corte orçamentário, deve merecer a sensibilidade do legislador e a atenção quanto ao disposto no artigo 99, §5º, da CRFB/1988 para que se avalie “a abertura de créditos suplementares ou especiais” durante a execução orçamentária do exercício. 14) A interpretação pluralista da Constituição implica uma interpretação que legitime a entidade postulante quando presentes a homogeneidade entre seus membros, a representatividade nacional e a pertinência temática, aspectos que se verificam, em conjunto, no caso sub examine, de modo a tornar apta a Anamatra a veicular o pleito de fiscalização abstrata de norma que limita o orçamento da justiça laboral. 15) Pedido de ação direta de inconstitucionalidade conhecido e, no mérito, julgado improcedente. (ADI 5468, Relator: Ministro LUIZ FUX; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em 30/06/2016; Publicação em 02/08/2017; grifou-se).

75. No particular, porém, a decisão agravada parece não ter avaliado sob todos esses enfoques as conseqüências produzidas pela decretação de vinculação forte entre a destinação e a disponibilização imediata de recursos de taxas aos entes interessados.

76. **Deixou de considerar, por exemplo, que a alteração do nível de vinculatividade de determinada despesa pública, com conseqüente ampliação de gastos, implica, inevitavelmente, redução correspondente do espaço fiscal disponível para outras políticas públicas igualmente submetidas ao processo democrático-orçamentário. Também ignorou que há muitas demandas**

de reestruturação administrativa legítimas, e que a ponderação entre elas não pode ser aferida de maneira isolada e procedimentalmente inidônea em demandas judiciais que não possuem a perspectiva conglobante do tema.

77. Os elementos constantes dos autos evidenciam que eventual recomposição orçamentária da autarquia demandaria necessária compatibilização com o regime constitucional de planejamento fiscal, com os limites impostos pelas regras fiscais vigentes e com as escolhas alocativas formuladas pelos Poderes Executivo e Legislativo no âmbito do devido processo orçamentário.

78. Ao instituir regime excepcional de execução orçamentária não previsto em lei e ao alcançar escolhas alocativas constitucionalmente reservadas aos Poderes eleitos, a decisão agravada atingiu prejudicialmente a consistência do regime constitucional de definição orçamentária.

79. Em razão disso, e do risco de formação de precedente que transforme as taxas em tributos de destinação e disponibilidade vinculante, **mostra-se de rigor a reforma dos itens (i) e (iv) da decisão agravada. Subsidiariamente, é importante que a eficácia da cautelar de destinação vinculante e imediata da arrecadação da TFMTVM seja modulada para o exercício de 2027, de modo a mitigar prejuízos à coletividade em geral que adviriam do cancelamento de outras programações orçamentárias.**

2.3 *Do não cabimento das providências de natureza estrutural*

80. Conforme delineado anteriormente, a petição inicial não problematizou qualquer controvérsia quanto à adequação dos arranjos administrativos da CVM.

81. Não obstante, ainda que se admitisse a possibilidade de instauração de dinâmica estrutural por iniciativa jurisdicional, persistiria, na espécie, a ausência dos pressupostos materiais que legitimam essa técnica decisória.

82. É certo que a jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal admite, em hipóteses muito bem caracterizadas, a adoção de técnicas processuais estruturais voltadas à superação de quadros persistentes de desconformidade constitucional. A própria construção jurisprudencial do estado de coisas inconstitucional parte da premissa de que a atuação estrutural do Poder Judiciário pressupõe contexto de violação massiva e continuada de direitos fundamentais, associado à

persistente incapacidade estatal de formulação e implementação de respostas institucionais adequadas, com necessidade de atuação coordenada de múltiplos órgãos públicos.

83. Em doutrina citada pelo Ministro CRISTIANO ZANIN no julgamento da ADPF 743, Carlos Alexandre de Azevedo Campos assim sintetiza os pressupostos legitimadores dessa técnica decisória:

Quando declara o estado de coisas inconstitucional, a corte afirma existir quadro insuportável de violação massiva de direitos fundamentais, decorrente de atos comissivos e omissivos praticados por diferentes autoridades públicas, agravado pela inércia continuada dessas mesmas autoridades, de modo que apenas transformações estruturais da atuação do Poder Público podem modificar a situação inconstitucional. Ante a gravidade excepcional do quadro, a corte se afirma legitimada a interferir na formulação e implementação de políticas públicas e em alocações de recursos orçamentários e a coordenar as medidas concretas necessárias para superação do estado de inconstitucionalidades.

Em síntese, são três os pressupostos do estado de coisas inconstitucional:

- a. a constatação de um quadro não simplesmente de proteção deficiente, e sim de violação massiva, generalizada e sistemática de direitos fundamentais, que afeta a um número amplo de pessoas;
- b. a falta de coordenação entre medidas legislativas, administrativas, orçamentárias e até judiciais, verdadeira ‘falha estatal estrutural’, que gera tanto a violação sistemática dos direitos, quanto a perpetuação e agravamento da situação;
- c. a superação dessas violações de direitos exige a expedição de remédios e ordens dirigidas não apenas a um órgão, e sim a uma pluralidade destes — são necessárias mudanças estruturais, novas políticas públicas ou o ajuste das existentes, alocação de recursos etc.

(CAMPOS, Carlos Alexandre de A. O estado de coisas inconstitucional e o litígio estrutural. Conjur. Disponível em: Acesso em: dez. 2023, grifei).

84. A dimensão excepcional do instituto foi sublinhada com particular ênfase pelo Ministro FLÁVIO DINO no voto proferido no julgamento da ADPF 760. Confira-se:

Em primeiro lugar, Senhor Presidente, Senhora Relatora, a divergência, a única: eu me somo ao Ministro André, no sentido de que considero que nós não devemos, neste momento, declarar **o estado de coisas inconstitucional. E justifico. Esse é um instituto extremo. É um instituto que reconhece - lembro aqui o Justice Harlan - um poder tremendo para o Supremo. Portanto, creio, na esteira das premissas de autocontenção, que devemos usá-lo com muita parcimônia.** Porque eu temo que nós sejamos defrontados rotineiramente com situações, inclusive relativas ao próprio Poder Judiciário, em que a solução seria o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional. De modo que **eu imagino o estado de coisas inconstitucional como uma espécie de soldado de reserva, de última ratio**. E por isso, em razão da premissa fundamental colocada por Sua Excelência a Ministra Cármen e pelo Ministro André de que há uma mudança fática, ou seja, nós temos tendencialmente, como disse a eminente Relatora, um processo de reconstitucionalização, creio que esse é o substrato que leva a que, neste momento, não devamos conferir o peso que uma declaração da Suprema Corte dessa natureza traz, inclusive no que tange às relações internacionais do nosso país.

(...)

Segundo a doutrina mais abalizada sobre o tema, **a omissão governamental caracterizadora do estado de coisas inconstitucional não se resume a simples deficiências da atividade administrativa. Não é a simples insuficiência da política pública que leva à configuração do estado de coisas inconstitucional. Este só se efetiva em situações extremas, nas quais há absoluta falência de uma determinada política pública, no caso a política pública de proteção ambiental.**

Somente diante da absoluta falência da atividade administrativa estatal em manusear políticas públicas de proteção e efetivação de direitos fundamentais, estará legitimada esta Suprema Corte a reconhecer o estado de coisas inconstitucional, porque se encontrará perante uma situação excepcional relativa à estrutura de um outro Poder da República, no caso o Poder Executivo.

(grifou-se)

85. Trata-se, como se pode ver, de noção jurídica circunstanciada a contextos de descompromisso constitucional graves e renitentes, que não pode ser aplicada a toda e qualquer

insuficiência de política pública ou a controvérsias de índole essencialmente tributária e orçamentária.

86. **Não é esse, contudo, o quadro delineado nos presentes autos.**

87. A controvérsia instaurada nesta ação direta refere-se precipuamente à constitucionalidade de disciplina legal relativa à cobrança de taxa decorrente do exercício do poder de polícia estatal. Não há, na petição inicial, alegação de estado de coisas inconstitucional, tampouco demonstração de violação massiva e continuada de direitos fundamentais, de falência estrutural da atuação estatal, de omissão institucional prolongada ou de bloqueio administrativo que justifique intervenção jurisdicional dessa natureza.

88. A própria narrativa veiculada pelo autor parte da premissa de que a CVM exerce regularmente suas competências regulatórias e fiscalizatórias, sustentando-se apenas que a arrecadação da TFMTVM seria superior às dotações orçamentárias atualmente destinadas à autarquia.

89. Não é possível, a partir de controvérsia de índole essencialmente tributária e orçamentária, generalizar insuficiências setoriais para configurar o gravíssimo ilícito constitucional que a jurisprudência dessa Suprema Corte associa a cenários de descompromisso constitucional renitente e de absoluta incapacidade estatal. A tutela estrutural não merece ser banalizada como via para acolher pleitos de aperfeiçoamento institucional que não prevaleceram na via política, mas apenas para sanear quadros excepcionais de falência na atuação estatal.

90. Ademais, a realidade administrativa tampouco evidencia cenário de inércia estatal ou de ausência de atuação coordenada do Poder Público. **A União vem adotando medidas concretas voltadas ao fortalecimento institucional da CVM**, inclusive mediante recomposição progressiva de seu quadro funcional, com a realização de concursos públicos após longo período sem reposição de pessoal, e com a perspectiva de integral preenchimento dos cargos atualmente existentes.

91. Nesse sentido, é importante mencionar, por exemplo, as medidas de incremento do quadro de cargos em comissão da CVM (aumento de 35 cargos e funções^[1]) determinadas pelo Decreto nº 12.787, de 19 de dezembro de 2025; e de autorização da nomeação de candidatos aprovados em concurso, formalizadas no Decreto nº 12.965, de 11 de maio de 2026 (nomeação de 14

cargos de nível superior para a CVM), totalizando 104 (cento e quatro) provimentos para cargos de nível superior da CVM.

92. Esses e outros dados foram consolidados pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos na Nota Informativa SEI nº 15231/2026/MGI, que aponta uma série de medidas adotadas pelo Poder Executivo desde 2024 para a recomposição de pessoal, abaixo narradas:

7. Considerando especificamente os servidores ativos permanentes ocupantes dos cargos de Analista/Inspetor de nível superior, observa-se **evolução de 296 para 368 vínculos entre 2022 e 2026, o que representa acréscimo aproximado de 25% no principal segmento da força de trabalho efetiva da autarquia**. Tal acréscimo não só compensou as perdas decorrentes de cessões, requisições e demais movimentações de pessoal, como aumentou o quantitativo total de servidores em exercício na referida autarquia.

8. No que se refere aos provimentos autorizados, a Portaria MGI nº 9.787, de 27 de dezembro de 2024, **autorizou a nomeação de 60 (sessenta) Analistas/Inspectores de nível superior para o quadro de pessoal da CVM**, com impacto orçamentário estimado em R\$ 1.643.514,00 em 2024 e R\$ 20.136.481,00 nos exercícios de 2025 e 2026.

9. Adicionalmente, o Decreto nº 12.647, de 1º de outubro de 2025, autorizou **provimento excepcional de 30 (trinta) cargos de Analista/Inspetor de nível superior**, com impacto orçamentário estimado em R\$ 2.652.479,00 em 2025 e R\$ 10.833.102,00 nos exercícios de 2026 e 2027.

10. Por fim, o recente Decreto nº 12.965, de 11 de maio de 2026 autorizou **mais um provimento excepcional, agora totalizando 14 (catorze) cargos de Inspetor da CVM**, com impacto orçamentário estimado em R\$ 2.730.898,00 em 2026 e R\$ 4.797.049,00 nos exercícios de 2027 e 2028.

11. Dessa forma, no período considerado, **foram autorizados 104 (cento e quatro) provimentos para cargos de nível superior da CVM**, medida que permitirá o preenchimento da totalidade das vagas atualmente disponíveis para provimento nos cargos de nível superior da autarquia.

93. Na mesma manifestação, o MGI ainda reportou uma série de **iniciativas de redução de evasão e de revisão remuneratória**:

12. Em relação às medidas adotadas por esta Pasta com vistas à redução da evasão de servidores, bem como à revisão remuneratória dos servidores da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), informa-se que o Governo Federal vem atuando de forma contínua e diligente na adoção de medidas destinadas ao fortalecimento e à valorização das carreiras do Poder Executivo federal, incluídas as carreiras integrantes da CVM.

13. No contexto da retomada do diálogo institucional com as entidades representativas dos servidores públicos federais, foi instituída, em 2023, a Mesa Nacional de Negociação Permanente, bem como as Mesas Específicas e Temporárias de Negociação e as Mesas Setoriais de Negociação, com a finalidade de promover a negociação de pautas remuneratórias e estruturais das diversas carreiras do Poder Executivo federal.

14. Como resultado das negociações realizadas, além dos acordos gerais aplicáveis ao conjunto dos servidores públicos federais, que resultou no reajuste remuneratório de 9% para os cargos a partir de 1º/05/2023, foram celebrados acordos específicos voltados às particularidades de determinadas carreiras. Nesse contexto, em 17 de julho de 2024, foi firmado o Termo de Acordo nº 13/2024 entre o Governo Federal — representado por este Ministério —, o Sindicato Nacional dos Servidores Federais Autárquicos nos Entes de Promoção e Fiscalização do Mercado de Valores Mobiliários (SindCVM) e o Sindicato dos Servidores Federais da Superintendência de Seguros Privados (SindSUSEP), dispendo sobre a reestruturação remuneratória do Plano de Carreiras e Cargos da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

15. Registra-se, ainda, que parcela significativa dos Termos de Acordos celebrados no âmbito das mesas de negociação foi implementada por meio da edição da Medida Provisória nº 1.286, de 31 de dezembro de 2024, convertida na Lei nº 15.141, de 2 de junho de 2025. No caso da CVM, a Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008, foi alterada para estabelecer:

- . a criação, no âmbito do Plano de Carreiras e Cargos da CVM, da Carreira de Fiscalização da Comissão de Valores Mobiliários, composta pelo cargo de nível superior de Inspetor Federal do Mercado de Capitais;
- . o enquadramento dos cargos de Analista da CVM e de Inspetor da CVM, integrantes, respectivamente, das Carreiras de Analista da CVM e de Inspetor da CVM, no cargo de Inspetor Federal do Mercado de Capitais;
- . a concessão de reajustes remuneratórios com efeitos a partir de 1º de janeiro de 2025 e de 1º de abril de 2026; e
- . o alongamento da estrutura remuneratória do novo cargo de Inspetor Federal do Mercado de Capitais, com ampliação de 13 para 20 padrões remuneratórios, a partir de 1º de janeiro de 2025.

16. Em relação à política remuneratória, observa-se evolução significativa da remuneração dos cargos da CVM entre 2022 e 2026. Considerando-se a principal força de trabalho da autarquia, verifica-se incremento aproximado de 34% na remuneração final da carreira de nível superior e 45% de incremento na remuneração final da carreira de nível intermediário no período.

Nível Superior	Jan/2023	Abr/2026
Inicial	R\$ 19.197,03	R\$ 20.000,00
Final	R\$ 27.369,67	R\$ 36.694,00

Nível Intermediário	Jan/2023	Abr/2026
Inicial	R\$ 7.189,98	R\$ 8.400,00
Final	R\$ 10.608,27	R\$ 15.411,48

17. Ressalta-se que os cargos efetivos de nível superior da CVM figuram no segmento das carreiras de maior remuneração no âmbito do Sistema de Carreiras do Poder Executivo federal e apresenta alinhamento remuneratório com carreiras estratégicas da Administração Pública Federal, incluindo Banco Central do Brasil (BCB), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Controladoria-Geral da União (CGU), Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e carreiras do ciclo de gestão.

18. Considerando as medidas adotadas entre 2022 e 2026, verifica-se que o MGI implementou ações relevantes voltadas ao fortalecimento institucional da CVM no campo da gestão de pessoas, abrangendo recomposição da força de trabalho, autorização de provimentos, reestruturação de cargos e evolução remuneratória da carreira.

94. Como dito, tais circunstâncias afastam, ao menos em exame preliminar, a caracterização de quadro de abandono institucional ou de incapacidade persistente de atuação administrativa, pressupostos que a jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal reputa indispensáveis para a instauração de dinâmica estrutural em sede de controle concentrado.

95. Ademais, as determinações constantes da decisão agravada projetam-se sobre esfera tradicionalmente relacionada à condução administrativa e orçamentária do Poder Executivo, envolvendo escolhas concernentes à formulação e à execução de políticas públicas, à definição de prioridades institucionais e à organização interna da Administração Pública.

96. Nessa perspectiva, a intervenção jurisdicional estrutural, quando despida dos seus pressupostos materiais, pode acabar por converter o processo constitucional em instrumento de gestão administrativa ou de decisões de alocação orçamentária, deslocando para o Poder Judiciário escolhas que a Constituição reserva precipuamente aos Poderes eleitos, circunstância que recomenda cautela à luz do princípio da separação dos Poderes.

97. Diante desse quadro, ausentes elementos que evidenciem, no caso concreto, os fundamentos constitucionais tradicionalmente associados à adoção de medidas dessa natureza, mostram-se presentes razões relevantes para a reconsideração da decisão agravada quanto aos itens (ii) e (iii).

2.4 *Da ausência dos pressupostos necessários ao deferimento da medida cautelar*

98. Para além das questões institucionais, orçamentárias e processuais anteriormente expostas, permanecem íntegros os fundamentos já apresentados pela Advocacia-Geral da União quanto à constitucionalidade dos dispositivos impugnados, circunstância que igualmente afasta a presença dos requisitos necessários à manutenção da medida cautelar deferida.

99. Conforme sustentado nas manifestações anteriormente apresentadas nos autos, as alterações promovidas pela Lei nº 14.317/2022 decorreram da necessidade de atualização da disciplina normativa aplicável ao mercado de valores mobiliários, diante da ampliação e crescente complexidade das atividades submetidas à supervisão da CVM ao longo das últimas décadas.

100. A reformulação legislativa buscou corrigir distorções históricas na distribuição da carga tributária entre os agentes regulados, promovendo maior aderência aos princípios da isonomia e da capacidade contributiva. Também foi demonstrado nos autos que parcela significativa dos agentes econômicos de menor porte foi beneficiada com redução relevante da carga tributária anteriormente incidente, circunstância incompatível com a alegação de majoração arbitrária ou utilização confiscatória da exação.

101. Ademais, destaca-se que a constitucionalidade da Taxa de Fiscalização dos Mercados de Títulos e Valores Mobiliários já foi reconhecida por essa Suprema Corte, nos termos da Súmula nº 665, bem como que a jurisprudência constitucional adota compreensão flexível e não estritamente

aritmética do requisito de equivalência entre o valor arrecadado e os custos da atividade estatal correspondente.

102. Do mesmo modo, já se demonstrou que eventuais controvérsias relacionadas à programação financeira, ao contingenciamento ou à execução orçamentária da arrecadação não se confundem, automaticamente, com a validade constitucional da própria relação jurídico-tributária, especialmente diante da inexistência de exigência constitucional de destinação integral da arrecadação ao órgão fiscalizador.

103. Nesse contexto, permanecem ausentes elementos aptos a evidenciar, em sede de cognição sumária, plausibilidade jurídica suficiente para justificar a manutenção das medidas cautelares deferidas.

2.5 Do pedido subsidiário de dilação do prazo fixado para apresentação do Plano Emergencial de Reestruturação da Atividade Fiscalizatória e, conseqüentemente, do Plano Complementar de Médio Prazo - tens (ii) e (iii) da decisão agravada

104. Por fim, caso não seja acolhido o pleito de reconsideração integral da decisão agravada, revela-se necessária a dilação do prazo (20 dias corridos) fixado no item (ii) da decisão recorrida para apresentação do denominado Plano Emergencial de Reestruturação da Atividade Fiscalizatória.

105. Conforme consignado na própria decisão agravada, o plano deverá contemplar medidas administrativas, operacionais, orçamentárias e institucionais de elevada complexidade, estruturadas em múltiplos eixos de atuação, abrangendo, entre outros aspectos, recomposição de força de trabalho, integração tecnológica, inteligência financeira, cooperação interinstitucional, definição de metas operacionais mensuráveis, estimativas de investimento, cronogramas de implementação e resultados esperados.

106. Além disso, a decisão recorrida determina que a União apresente informações acerca da composição do colegiado da CVM e das medidas destinadas a evitar prejuízos à continuidade dos julgamentos administrativos da autarquia, matérias que igualmente pressupõem articulação institucional entre diferentes órgãos da Administração Pública Federal e observância dos

procedimentos constitucional e legalmente previstos para nomeação de dirigentes de entidades da administração indireta.

107. **Trata-se, portanto, de providências que demandam atuação coordenada de múltiplos órgãos técnicos e setoriais. Ocorre que a decisão agravada fixou para tanto o prazo de apenas 20 (vinte) dias corridos, manifestamente insuficiente para a consolidação de plano administrativo estruturado com o grau de detalhamento e consistência técnica exigidos, especialmente diante da necessidade de realização de levantamentos técnicos, avaliação de impactos orçamentários, compatibilização entre os órgãos envolvidos e validação institucional das medidas eventualmente propostas.**

108. A experiência administrativa demonstra que a elaboração responsável de planos dessa natureza pressupõe ciclos mínimos de coordenação interna, instrução técnica e avaliação interinstitucional, etapas indispensáveis à produção de informações consistentes e tecnicamente confiáveis. A compressão artificial dessas etapas, além de comprometer a qualidade das informações a serem submetidas à apreciação dessa Suprema Corte, reduz a própria utilidade prática do plano determinado.

109. Diante desse cenário, caso mantidas as determinações constantes da decisão agravada, requer-se, subsidiariamente, a dilação do prazo fixado para apresentação do Plano Emergencial de Reestruturação da Atividade Fiscalizatória, por período razoável a ser definido por essa Suprema Corte, de modo a viabilizar a adequada articulação institucional entre os órgãos envolvidos e a elaboração tecnicamente consistente das informações e medidas determinadas.

3. DOS PEDIDOS

110. Diante do exposto, o Advogado-Geral da União requer o conhecimento e provimento do presente agravo regimental, com a reconsideração da decisão agravada ou, em caso de negativa, a imediata submissão do recurso ao Colegiado dessa Suprema Corte, postulando a revogação integral das medidas cautelares deferidas.

111. Subsidiariamente, caso mantidas as determinações agravadas, requer-se:

a) a modulação, para o exercício de 2027, da eficácia dos itens decisórios (i) e (iv) - e, por consequência, dos parâmetros de elaboração do Plano Emergencial (ii) e Plano Complementar (iii) -, de modo a mitigar prejuízos à coletividade em geral que adviriam do cancelamento de outras programações orçamentárias já em 2026; e, ainda,

b) a dilação do prazo fixado para apresentação dos Planos Emergencial de Reestruturação da Atividade Fiscalizatória e do Plano Complementar, por período razoável a ser definido por essa Suprema Corte, de modo a viabilizar a adequada articulação institucional entre os órgãos envolvidos e a elaboração tecnicamente consistente das informações e medidas determinadas.

Termos em que espera deferimento.

Brasília, *data da assinatura eletrônica*.

FLAVIO JOSÉ ROMAN

Advogado-Geral da União Substituto

ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA

Secretária-Geral de Contencioso

LAIO DE ALMEIDA VIANA

Advogado da União

Notas:

1. Cargos com a seguinte destinação:

(i) a criação da Superintendência de Desenvolvimento de Inteligência;

(ii) a criação da Superintendência de Mercados, Derivativos e Riscos Sistêmicos;

(iii) a segregação das unidades de Ouvidoria e Corregedoria, atualmente acumuladas pela Auditoria Interna;

- (iv) a ampliação da equipe de Relatores Técnicos de Processos Sancionadores;
- (v) ao fortalecimento das funções de encarregados de dados, de gestor de segurança da informação e de governança de dados; e
- (vi) ao reforço da estrutura para projetos técnicos especiais vinculados ao Plano Estratégico CVM.



Documento assinado eletronicamente por FLAVIO JOSE ROMAN, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3204634211 e chave de acesso 17f93ef6 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLAVIO JOSE ROMAN, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 14-05-2026 17:45. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3204634211 e chave de acesso 17f93ef6 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 14-05-2026 16:48. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.